



Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

**TRABAJO FIN DE GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE
EMPRESAS**

EL PAPEL DE LOS LOBBIES EN EL TTIP

Lorena Alemán Aróstegui

DIRECTORA

María del Mar Rubio Varas

Pamplona-Iruña

12 de enero de 2017

RESUMEN: El *lobbying* es un fenómeno consolidado en Estados Unidos que se ha introducido con fuerza en los ámbitos de decisión política de la Unión Europea (UE). Así, el deseo de influir en el proceso de toma de decisiones políticas para conducirlo hacia la defensa del propio interés parece inherente a los diferentes grupos o sectores que integran la sociedad actual. Estas intervenciones pueden tanto enriquecer la conformación de esas decisiones como corromperla, si no se establecen las bases para el correcto funcionamiento del sistema. Esto es lo que ocurre en el caso de las negociaciones para la aprobación del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (en adelante TTIP, por sus siglas en inglés: *Transatlantic Trade and Investment Partnership*) que están teniendo lugar actualmente entre la UE y Estados Unidos. La casi ausencia total de regulación de la actividad de los *lobbies* y, con ella, la falta de transparencia en sus actuaciones, ha generado una gran desconfianza en la ciudadanía europea que se pregunta quiénes y en representación de qué intereses tienen acceso a la mesa de negociación del TTIP. Para responder a las preguntas anteriores, analizaré los datos que ofrece el Registro de Transparencia de la UE, que es la herramienta fundamental que ponen a disposición las instituciones europeas para dotar de transparencia al *lobbying*.

PALABRAS CLAVE: *Lobby, lobbying, TTIP, negociaciones, transparencia.*

ABSTRACT: Lobbying is a consolidated phenomenon in the United States that has been forcefully introduced in the policy-making areas of the European Union (EU). Thus, the desire to have an influence in the process of political decision-making, leading it towards the defense of self-interest, seems inherent to the different groups or sectors that make up the current society. These interventions can either enrich the shaping of such decisions or corrupt them, if the basis for the proper functioning of the system is not established. This is what happens in the case of negotiations for the approval of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), which are currently taking place between the EU and the United States. The almost total lack of regulation of lobbying activity and, along with it, the lack of transparency in their actions, have generated a great distrust among the European citizenship, who wonder who, and in representation of which interests, have access to the negotiation table of the TTIP. In order to answer the above questions, I will analyze the data provided by the EU Transparency Register, which is the fundamental tool offered by the European institutions to provide transparency to lobbying.

KEY WORDS: *Lobby, lobbying, TTIP, negotiations, transparency.*

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. LOS <i>LOBBIES</i> EN ESTADOS UNIDOS Y EN LA UE.....	4
2.1. Origen del <i>lobbying</i> y sus características.....	4
2.2. Cómo actúan los <i>lobbies</i> : el <i>lobbying</i>	6
2.3. Efectos de los <i>lobbies</i> en la sociedad y tipos de <i>lobbies</i>	7
2.4. <i>Lobbying</i> en Estados Unidos.....	9
2.5. <i>Lobbying</i> en la UE.....	10
2.5.1. <i>Lobbies en la UE: Bruselas</i>	11
2.5.2. <i>La Comisión Europea</i>	12
2.5.3. <i>El Registro de Transparencia</i>	13
3. EL TTIP.....	14
3.1. Origen del TTIP.....	15
3.2. Negociaciones para la creación del TTIP.....	16
4. LOS <i>LOBBIES</i> EN LA MESA DE NEGOCIACIÓN DEL TTIP. ESTUDIO DEL CASO.....	18
4.1. La transparencia en las negociaciones del TTIP.....	19
4.1.1 <i>El Registro de Transparencia y el TTIP</i>	20
4.1.2. <i>La igualdad de acceso, junto a la integridad y la transparencia</i>	26
4.2. Actores implicados formalmente en las negociaciones del TTIP.....	29
4.2.1. <i>Las instituciones europeas: en especial, la Comisión Europea</i>	30
4.2.2. <i>Los Grupos de expertos de la Comisión Europea</i>	30
4.2.3. <i>El Comité Asesor de la UE sobre el TTIP</i>	32
4.2.4. <i>TSLA</i>	33
4.3. Qué <i>lobbies</i> participan efectivamente en las negociaciones del TTIP.....	34
5. CONCLUSIONES.....	37
6. BIBLIOGRAFÍA.....	39

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, que se desarrollará con detalle en los siguientes apartados, tiene como objetivo analizar el fenómeno del *lobbying* en la actualidad en el contexto europeo. Para ello, he tomado un caso concreto: las negociaciones del TTIP. Considero que éste es un tema de gran actualidad y que ha generado una gran controversia debido a la opacidad de las negociaciones, en las que se intuye que están interviniendo de forma determinante los *lobbies* más poderosos para la defensa de sus intereses.

El análisis se desarrollará desde una perspectiva histórica y descriptiva, con el objetivo de destacar el origen del *lobbying*, los principales rasgos de la actividad y, concretamente, cuáles son las dinámicas lobísticas que se han creado en torno al proceso de negociación del TTIP.

Para ello, he consultado fuentes oficiales, de las que extraigo la versión institucional del fenómeno; pero también he tenido que recurrir a artículos de prensa y a publicaciones de plataformas que denuncian la falta de transparencia del proceso de negociación del TTIP. Gracias a la movilización de diversas organizaciones, como Greenpeace Holanda (El Boletín, 2016, párr.3), es posible acceder a parte de esa información que queda oculta tras la informalidad de determinadas relaciones lobísticas, campo de cultivo para la proliferación de influencias indebidas.

En cuanto a la estructura del trabajo, éste se divide en tres apartados principales que siguen a continuación de esta breve introducción, y, después, un cuarto apartado en el que llevaré a cabo las conclusiones. En el primer apartado, analizaré el fenómeno del *lobbying* desde su origen hasta la actualidad, y, especialmente, en el contexto europeo, con la Comisión Europea como principal objeto de influencia. En el segundo apartado, describiré el origen del TTIP y la evolución de las negociaciones. Y, en el tercer apartado, llevaré a cabo el estudio del caso del fenómeno del *lobbying* respecto del TTIP, es decir, cuál es el papel que han tenido –y tienen– los *lobbies* en el curso de las negociaciones del TTIP.

2. LOS LOBBIES EN ESTADOS UNIDOS Y EN LA UE

2.1. Origen del *lobbying* y sus características

El término «*lobby*» es de origen anglosajón y hace referencia a los salones situados en el exterior de la Cámara de los Comunes del Reino Unido del siglo XVIII, donde acudían aquellos comerciantes que querían conversar con los parlamentarios para defender sus intereses. Por otro lado, “el lobby como estructura parlamentaria formal” (Álvarez Vélez y

De Montalvo Jääskeläinen, 2014, p.363) tiene su origen en febrero de 1884 en Estados Unidos, concretamente, en el Capitolio del Estado de Nueva York.

En cuanto al significado que hoy se otorga al término, si acudimos a la Real Academia de la Lengua Española, su diccionario define «*lobby*» por medio de dos acepciones: «Grupo de presión» y «Vestíbulo». Dado que estas definiciones no aportan mucha información, recurrimos a la definición que se hace en inglés del término, y también encontramos las dos acepciones anteriores: «Grupo que intenta influir en la legislación o en los planes de gasto del gobierno para lograr un resultado más favorable a su agenda u objetivos» y «Entrada principal de un hotel o cualquier gran restaurante, teatro, u otro edificio». Por último, si traducimos el término «*lobby*» como verbo del inglés al español, la primera acepción que encontramos es «presionar» y la segunda «cabildear», cuyo significado, según la RAE, es «Hacer gestiones con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación».

Con el objetivo de partir de una definición más precisa que la que ofrecen los diccionarios y traductores, por un lado, tomo la definición de «*lobby*» como “toda unión de individuos autónoma y organizada que lleva a cabo acciones para influir en los poderes públicos en defensa de los intereses comunes de sus miembros (Rubio Núñez, 2002)” (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014, p.362). Por otro lado, Transparencia Internacional, en su informe de 2015, establece que la actividad de «*lobbying*» consiste en cualquier comunicación directa o indirecta con funcionarios públicos, quienes toman decisiones políticas o representantes, con la intención de influir en la toma de decisiones públicas, y llevada a cabo en nombre de algún grupo organizado (Transparencia Internacional, 2015, p.6).

Teniendo en cuenta el origen de este fenómeno, Francés Escudero (2013) destaca que la creación de la actividad de *lobbying* fue “espontánea” y “rudimentaria” (p.21). Por otro lado, Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen (2014) vinculan la aparición del *lobbying* a los procesos de industrialización, el reconocimiento del derecho a la libre asociación y la regulación por vía parlamentaria de las más diversas actividades económicas (p.360).

La evolución que ha tenido la figura del *lobby* desde sus inicios hasta hoy ha sido inmensa y, actualmente, y siguiendo con palabras de Francés Escudero (2013): “El lobby no es más que la gestión de la defensa de unos intereses particulares ante los distintos poderes establecidos, llevada a cabo de forma directa por las empresas u organizaciones afectadas, o a través de intermediarios” (p.24).

La construcción del *lobby* es la siguiente: un colectivo con objetivos en común constituye un

grupo de interés, que si comienza a defender estos intereses intentando influir en el poder político, se erige en un grupo de presión, el cual, a su vez, cuando inicia el contacto con los representantes del poder, directamente o a través de intermediarios, actúa como *lobby*. Así, una característica fundamental de estos grupos es que no tienen como objetivo alcanzar el poder político, sino que su intención es influir en el proceso de toma de decisiones de ese poder político (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014, p.361).

Otra característica importante de este fenómeno es que se trata de una actividad normalizada dentro de los espacios en los que opera el *lobby*: grandes empresas, bufetes de abogados, gobiernos, parlamentos, etc. Sin embargo, para la sociedad civil, se trata de una actividad oscura, engañosa y vinculada a la corrupción. Por ello, el ejercicio democrático del *lobbying* está necesariamente vinculado a la transparencia (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014, p.362), lo que hace necesaria una regulación completa y eficaz de esta actividad. Así, el debate sobre la conveniencia o no de esta figura está abierto y para posicionarse es preciso analizar todos los factores que pueden entrar en juego.

2.2. Cómo actúan los *lobbies*: el *lobbying*

Las actuaciones de un *lobby* son numerosas y diversas, ya que el arte de influir no se practica de forma normalizada, sino que tiene que ver con un ejercicio de creatividad, que proporcione un abanico de estrategias. Así, el fin de toda esta actividad creativa es conseguir la formulación de argumentaciones sólidas, atractivas, que oculten o disimulen el interés particular –que evidentemente existe en el *lobby*– y que destaquen los beneficios que reportan sus propuestas al interés general. “La creación de un clima social favorable es crucial para todo *lobby*, pues una percepción social positiva de las relaciones entre las organizaciones y los poderes públicos es el elemento básico legitimador de esta actividad” (Francés Escudero, 2013, p.28).

Por ello, la labor del *lobby* requiere de la correcta fijación y definición de sus objetivos y de tener a su disposición un “equipo humano bien preparado” y “multidisciplinar” (Francés Escudero, 2013, p.31). De esta forma, el *lobby* actúa a un nivel relacional y psicológico, teniendo que trabajar de la forma más adecuada su comunicación con los poderes públicos.

Una de las características esenciales del *lobbying* es la variabilidad de los interlocutores y, con ella, la necesidad que existe de permanente adaptación a los mismos. En este sentido, hay que tener en cuenta que los representantes del poder público se mantienen durante un tiempo determinado en una determinada posición de poder y, después, cambian; y éste es un factor muy relevante para el *lobby*, que le obliga a someterse a una readaptación

constante.

Ante este escenario de actuación, ¿cuál es la regla de oro del *lobbying*? El *lobby* juega con la promoción del cambio que le beneficie y la preservación del estado de cosas del que ya se aprovecha. En otras palabras, el lobista busca la libre competencia en aquellas áreas en las que no ostenta las primeras posiciones y pretende el cierre a otros competidores en otras en las que ejerce un dominio de las mismas. El juego ofensivo-defensivo es esencial para un buen desempeño de la actividad del *lobby*.

Por último, es importante destacar que el *lobby* cuenta con la ventaja de la inmediatez. Me explico, en un supuesto en el que un decisor político se plantee la posibilidad de tomar una decisión que perjudicará a un determinado sector, como, por ejemplo, el financiero, pero que beneficiará a una mayoría social, el lobista se encargará de que los efectos negativos de esa decisión sobre el sector al que representa se perciban como inminentes. De esta forma, el *lobby* se encarga de alertar del efecto negativo que una determinada decisión política podrá tener en sus intereses, en el momento justamente anterior a la toma de esa decisión. Sin embargo, el efecto positivo de la norma en la mayoría social es una proyección que tiene que materializarse para efectivamente tener una fuerza que respalde al político y le permita velar por ese interés general. Ésta es una baza clave con la que cuenta el lobista para hacer lo que mejor sabe: meter presión.

Un ejemplo de este poder del *lobby* lo explica Francés Escudero (2013):

“Una medida liberalizadora del Gobierno puede tener como efecto un perjuicio para los privilegiados y un beneficio para el conjunto, es decir, que beneficia un poco a muchos y perjudica mucho a pocos, pero como esos pocos son fuertes y están bien organizados, y el beneficiario está tan diluido, al final muchas veces el Gobierno claudica y termina cediendo” (pp.50-51).

2.3. Efectos de los *lobbies* en la sociedad y tipos de *lobbies*

Francés Escudero (2013) dice “que los lobbies pueden llegar a ser muy perjudiciales para el conjunto de la sociedad, y que, al mismo tiempo, son absolutamente necesarios” (p.42).

Históricamente, los grupos de presión, junto con los partidos políticos o los sindicatos, han tenido un papel fundamental en la configuración de los ordenamientos jurídicos del mundo. Sin embargo, mientras los segundos están sujetos a una regulación y respaldados por los textos constitucionales, los primeros están escasamente regulados e institucionalizados (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014, p.362).

El amparo legal que encuentran los *lobbies* reside en aquellas previsiones que contienen los grandes textos normativos sobre el derecho a la participación de los ciudadanos. De esta

forma, en el ámbito de la Unión Europea (en adelante UE), el artículo 11.1 del Tratado de la UE, de 7 de febrero de 1982, firmado en Maastricht prevé que: “Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión”. El apartado 2 del mismo precepto continúa: “Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil”. Y, por último, el apartado 3 dice que: “Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas”. En el caso concreto de España, el artículo 23.1 de la Constitución Española señala que: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

No cabe duda de que la participación de la ciudadanía en la toma de las decisiones políticas, a través de la defensa de su propio interés, es la base fundamental de un sistema democrático, el problema es la correcta habilitación de los canales adecuados para el ejercicio de dicha defensa —pues, por ejemplo, la expresión “por los cauces apropiados” adolece de una gran indeterminación—, y qué capacidad de influencia tienen unos y otros grupos dentro de una sociedad.

Desde mi punto de vista, el derecho a la participación debe ponerse en relación con el derecho a la igualdad que recoge la Constitución en su artículo 14 y que, considero que debería ser un límite a este legítimo ejercicio de la defensa de unos particulares intereses. Para ello, es necesario establecer unos canales de participación abiertos y en condiciones de acceso igualitario.

Por otro lado, considero fundamental destacar que el propio legislador y el Gobierno necesitan la información que le proporcionan los diferentes grupos con intereses particulares que se forman en una sociedad, puesto que es imposible que cuenten con toda la información y experiencia en todas las áreas para redactar una ley. Como bien dice Francés Escudero (2013): “Tener grupos de presión reconocidos, con tradición, con experiencia, con presencia sectorial, a la hora de elaborar una norma que les afecta, puede ayudar al Gobierno de turno a definir el problema” (p.45).

Constituye un error común pensar que los *lobbies* son siempre grandes empresas o grupos de empresas que utilizan su gran poder para influir en los poderes públicos. Si bien es cierto que esas empresas ejercen esa presión, no es menos cierto que todo tipo de

organizaciones sociales, desde sindicatos hasta asociaciones de víctimas pasando por organizaciones ecologistas, también lo hacen.

Por tanto, existen distintos tipos de *lobbies* atendiendo a diferentes criterios. Una primera clasificación dividiría los *lobbies* en aquellos que defienden intereses económicos de empresas, grupos financieros u organizaciones profesionales, y aquellos que se constituyen a partir de una asociación de ciudadanos que defiende cuestiones que afectan a un grupo social. Otra clasificación interesante que realiza Olson (Francés Escudero, 2013, pp.53-54) es la que distingue entre *more-encompassing lobby groups* y *less-encompassing lobby groups*, y que se refiere a nivel de alineamiento que existe entre los intereses del *lobby* y los del conjunto de la sociedad.

Como ya he mencionado, el impacto de los *lobbies* en la sociedad puede ser positivo en la medida en que supone una forma de participación de colectivos con intereses comunes en la elaboración de las políticas públicas, además de que aporta la información necesaria a las personas que se hallan en el Gobierno para poder tomar decisiones.

Sin embargo, el riesgo de la actividad lobística es que, también en este sector, haya unas pocas empresas o grupos de empresas con gran poder que monopolicen el ejercicio de la influencia a los poderes públicos, y que, además, éste sea un proceso oscuro, nada transparente. Por ello, “es necesario y urgente que se definan y se regulen los parámetros de actividad de cara a evitar abusos, formas poco claras de actuación y la incomprensión generalizada por parte de la opinión pública” (Martins Lampreia, 2006, p.13).

2.4. Lobbying en Estados Unidos

El *lobby* es una figura comúnmente aceptada por la sociedad en el devenir de los asuntos públicos y políticos en Estados Unidos. De esta forma, actualmente, el *lobbying* es una actividad perfectamente regulada y amparada por la ley (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014, p.363), y “para cualquier americano el *lobby* es un componente del funcionamiento de la democracia” (Martins Lampreia, 2006, p.15).

Desde 1946, con la *Federal Regulation of Lobbying Act*, se regula específicamente la actividad de los *lobbies*. Pero no fue hasta la década de los ochenta cuando el *lobby* comenzó a cobrar fuerza y, cada vez más, los congresistas dejaban su escaño y pasaban a ser lobistas al servicio de los intereses de grandes grupos industriales o financieros. Este fenómeno es la denominada “puerta giratoria”, que aparecerá también en el contexto europeo.

Después, a finales del siglo pasado, se aprobaron dos leyes más: la *Lobbying Disclosure Act*

(1995) y la *Lobbying Disclosure Technical Amendments* (1998). Así, se estableció la obligación del registro de los lobistas en la Oficina del Congreso y el Senado (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014, p.363), además de una serie de obligaciones de información. Sin embargo, el hecho de que salieran a la luz algunos escándalos hizo que en 2006 se aprobara la *Legislative and Accountability Act* para restringir más la actividad del *lobby*.

En definitiva, “la democracia norteamericana busca separar la influencia legítima sobre el poder legislativo, de la ilegítima” (Caldevilla Domínguez Y Xifra Triadú, 2013, p.886). En Estados Unidos, la actividad lobística es una práctica socialmente aceptada desde tiempo atrás y perfectamente conocida, ejercida mayoritariamente por empresas que median entre los intereses de determinados grupos y el poder político (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014, p.363). Además, se encuentra regulada y sometida a mecanismos de transparencia y control; si bien esto no es óbice para que se produzcan excesos y se levanten voces en contra de esta actividad.

2.5. Lobbying en la UE

En Europa, encontramos un panorama muy diferente al que he esbozado en Estados Unidos. Las diferencias en la regulación de la actividad de *lobbying* son enormes (Cordobés, 2015, párr. 12).

Tradicionalmente, la actividad lobística ha carecido de regulación en Europa y prácticamente ningún Estado ha tenido una normativa al respecto, con la excepción de Alemania (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014, p.366). Sin embargo, desde el inicio del siglo XXI, se ha apreciado un cambio de tendencia, tanto en los Estados miembros como en las propias instituciones de la UE. Esto es así porque la vinculación que existe entre el principio de transparencia y las actividades de los grupos de presión, hace lógico que la aprobación de leyes de transparencia que ha tenido lugar en los países europeos, lleve a la regulación del funcionamiento de los *lobbies* (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014, pp.366-367). Así, actualmente, los países europeos que tienen normativa específica que regula la actuación de los *lobbies* en sus territorios son Austria, Francia, Irlanda, Lituania, Polonia, Reino Unido y Eslovenia (Transparencia Internacional, 2015, p.22).

A pesar de que es importante reconocer los avances regulatorios que han tenido lugar en Europa, lo cierto es que “la mayoría de las regulaciones responden a un modelo poco exigente en el que el elemento principal es el registro, voluntario, de los individuos y grupos” (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014, p.374).

2.5.1. Lobbies en la UE: Bruselas

En el presente trabajo, más allá de las concretas situaciones regulatorias en las que se encuentra cada país europeo, quiero centrarme en la operativa de los *lobbies* en el marco de la UE, como ente supranacional en el que reside una parte de la soberanía cedida por los Estados miembros y cuyas decisiones repercuten en todos sus territorios.

Bruselas es el centro neurálgico de la UE, siendo la ciudad donde se ubica el Parlamento Europeo (representación de los ciudadanos y poder legislativo), el Consejo de la UE (representación ministerial de los Estados y poder legislativo), el Consejo Europeo (representación de los Estados) y la Comisión Europea (defensa del interés de la UE, en su conjunto). De esta forma, la capital belga es el centro de la elaboración de las políticas europeas (Transparencia Internacional, 2015, p.7) y, de la misma manera, el escenario principal, después de Washington D.C. (Transparencia Internacional, 2015, p.54), de las prácticas de *lobbying*. Las peculiaridades institucionales de la UE hacen que la escena del *lobby* en Bruselas sea especialmente compleja (Lundy y Hoedeman, 2016, párr.3).

La presencia del *lobby* en Bruselas se relaciona directamente con el desarrollo de las instituciones de la UE, habiendo existido presión sobre las mismas desde sus inicios, con el objetivo de influir en la normativa comunitaria (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014, p.368). Actualmente, la Comisión Europea es la institución en la que el *lobby* está más presente y se mueve con mayor comodidad, por diversas razones que señalaré más adelante. Aunque el Consejo Europeo cobra cada vez más importancia para la actuación del *lobby*.

En respuesta a esta realidad, en 1996, el Parlamento Europeo creó un registro de grupos de interés. Años más tarde, en 2008, la Comisión Europea creó otro registro. Y, a través del Acuerdo para un Registro de Transparencia común y voluntario, con fecha de 23 de junio de 2011, se unieron los dos registros anteriores (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014, p.370). Tiene una gran relevancia el carácter voluntario de este registro, lo que lo diferencia enormemente del que existe en Estados Unidos.

Por todo lo anterior, y teniendo en cuenta las relaciones que hoy existen entre la UE –en especial, la Comisión Europea– y diversos *lobbies*, es necesario que las instituciones de la UE garanticen el cumplimiento de los principios de transparencia, integridad e igualdad de acceso para evitar la corrupción y asegurar la defensa legítima de todos los intereses públicos y privados.

Como ya he señalado anteriormente, la transparencia en el gobierno y la elaboración de

políticas se relaciona directamente con la regulación de los grupos de presión. Así, la UE ha dado varios pasos hacia la mejora de la transparencia correlativa a la participación de los grupos de interés: en 2001, se publicó el «Libro Blanco de la Gobernanza Europea», un año después, se publicó la Comunicación «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo – Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas», y en 2006, se publicó el «Libro Verde sobre la iniciativa de Transparencia Europea» (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014, pp.369-370).

2.5.2. La Comisión Europea

Entre las instituciones de la UE, la Comisión Europea ostenta un papel protagonista, como objetivo principal de influencia de los *lobbies* en Bruselas. Por ello, considero necesario esbozar brevemente sus principales características para entender su configuración y sus funciones principales.

La Comisión Europea¹, con sede en Bruselas, es el órgano ejecutivo de la UE y vela por su interés general. Sus principales funciones son: proponer legislación, hacer cumplir la legislación europea, fijar objetivos y prioridades de actuación, gestionar y aplicar políticas, y representar a la UE fuera de Europa. La integran un presidente –actualmente, Jean-Claude Juncker–, siete vicepresidentes y veinte comisarios. En total, son 28 comisarios, uno por cada Estado miembro.

El Presidente es propuesto por el Consejo Europeo, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas, y tiene que obtener el respaldo de la mayoría del Parlamento Europeo. Después, el Presidente tiene que elegir al resto de comisarios, que serán propuestos por los Estados miembros. Esta lista tiene que ser acordada entre el Presidente y el Consejo, y después tiene que ser aprobada por el Parlamento. Por tanto, los comisarios no son elegidos por los ciudadanos, pero deben pasar el examen de los diputados europeos, que sí han sido elegidos por medio de unas elecciones.

El trabajo del día a día de la Comisión se desarrolla a través de Direcciones Generales (DG) y Servicios, que se centran en una determinada política, de forma que elaboran proyectos legislativos y gestionan la financiación.

Por último, la Comisión Europea tiene la facultad negociadora, de forma que, actuando por mandato del Consejo, la Comisión es la encargada de negociar los acuerdos internacionales con arreglo a los artículos 207 y 218 del TFUE (Tratado de Funcionamiento de la UE),

¹Véase: “Acerca de la Comisión Europea” en la página web oficial de la Comisión Europea [http://ec.europa.eu/about/index_es.htm]

que, a continuación, se someten al Consejo para su conclusión. Especialmente, se encarga de aquellos acuerdos relacionados con el comercio exterior.

2.5.3. El Registro de Transparencia

Como ya he comentado antes, la transparencia en la toma de decisiones es un principio fundamental que está muy relacionado con la actuación de los grupos de interés en el ámbito de la UE. Así, el Registro de Transparencia de la UE, gestionado por la Secretaría Común del Registro de Transparencia (SCRT), se ha creado para dar respuesta a preguntas básicas como qué intereses se persiguen, quién los defiende y con qué presupuesto².

A día 12 de diciembre de 2016 (última comprobación efectuada), hay 10.749 organizaciones inscritas. Más del 50% de las organizaciones son grupos de presión dentro de las empresas y asociaciones comerciales, empresariales o profesionales; si a éstas añado las consultorías y despachos de abogados, superan el 60% de las inscritas. El resto lo integran organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y de investigación, organizaciones o comunidades religiosas y otros organismos públicos o autoridades.

La habilitación de un registro en el que se inscriban los agentes sociales y económicos que tengan interés en la elaboración de políticas comunitarias ha supuesto “un paso adelante y una gran decepción al mismo tiempo” (Lundy y Hoedeman, 2016, párr. 3).

El Parlamento y la Comisión Europea establecen que la finalidad de la existencia de este registro es que el proceso de toma de decisiones sea transparente para que sea posible un control adecuado y, de esta forma, se garantice la rendición de cuentas por parte de las instituciones de la UE. Sin embargo, aunque las intenciones son buenas, la efectividad de este instrumento es dudosa por varias razones.

En primer lugar, se trata de un registro voluntario (Transparencia Internacional, 2015, p.31), a diferencia del carácter obligatorio que tiene el registro que existe en Estados Unidos, lo que da lugar a que muchos lobistas importantes estén ausentes (Lundy y Hoedeman, 2016, párr.4).

En segundo lugar, se establece que el Registro dará información sobre qué intereses se representan, quién los representa, en nombre de quién y con qué presupuesto. Sin embargo, la realidad es que el registro adolece de una información incompleta e inexacta.

En tercer lugar, la supervisión del Registro es llevada a cabo por un cuerpo no

² Véase: Página web oficial del Registro de Transparencia de la UE [<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=es>]

independiente, cuya actuación es débil (Transparencia Internacional, 2015, p.54).

Por último, es fundamental destacar la no participación de la tercera institución clásica, el Consejo Europeo, puesto que tiene una intervención determinante en el proceso de toma de decisiones de la UE (Transparencia Internacional, 2015, p.54).

Ésta es la herramienta de transparencia más popular para el control del *lobbying* (Transparencia Internacional, 2015, p.31), pero si no se construye correctamente, puede resultar muy poco útil para la consecución de los fines que se le atribuyen.

En diciembre de 2014, se introdujeron cambios normativos para mejorar el funcionamiento del Registro, cuyo objetivo era incrementar la publicación de informaciones y reuniones, pero todavía queda mucho por hacer (Lundy y Hoedeman, 2016, párr.6).

El último paso que se ha dado ha sido la propuesta de un Acuerdo interinstitucional sobre un Registro de Transparencia obligatorio, que incluiría a las tres instituciones (Comisión Europea, 2016c). Éste se sometió a consulta pública entre marzo y junio de 2016.

3. EL TTIP

En la actualidad, uno de los procesos de toma de decisiones políticas que más interés ha suscitado por parte de los *lobbies* ha sido el relativo a la consecución de un acuerdo comercial entre la UE y Estados Unidos: el TTIP (Lundy y Hoedeman, 2016, párr.15).

El TTIP es un tratado de libre comercio que está siendo negociado entre la UE (Comisión Europea) y Estados Unidos desde junio de 2013. Según la Comisión Europea, este tratado tiene como finalidades abrir el mercado norteamericano a las compañías de la UE, reducir la carga burocrática que soportan estas compañías cuando exportan a Estados Unidos y establecer nuevas normas que hagan más fácil y justo exportar, importar e invertir³. Sus impulsores señalan que este acuerdo implicará el 30% del comercio mundial y supondrá el 47% del PIB de todo el mundo.

El objetivo del presente trabajo no es analizar el contenido que previsiblemente tendrá el TTIP, en primer lugar, por las limitaciones que aún hoy existen para acceder a las propuestas reales que están sobre la mesa de negociación y, en segundo lugar, porque me ceñiré a intentar determinar cómo se compone esa mesa, por quién está influida, qué intereses están más fuertemente representados y con qué legitimidad. Para ello, es necesario entender cuál es el origen del acuerdo que se está gestando entre Estados Unidos y la UE.

³ Véase: “Acerca del TTIP” (*About TTIP*) en la página web oficial de la Comisión Europea, dentro de la sección de Comercio [<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/>]

3.1. Origen del TTIP

Históricamente, el impulso de la globalización y la liberalización ha ido de la mano del multilateralismo, que se ha materializado en la creación del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la elaboración del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), que dio origen a la Organización Mundial del Comercio.

Sin embargo, en los años noventa, la estrategia de liberalización de la economía fue tornando hacia el bilateralismo y el regionalismo. Y, en la actualidad, “los acuerdos transoceánicos, ya hacia la cuenca del Atlántico, ya hacia la del Pacífico, se han convertido en el nuevo instrumento de la globalización y constituyen la expresión paradigmática de la nueva dinámica sustentada en la proliferación de los tratados de libre comercio de nueva generación” (Guamán, 2015, p.21). Taibo (2016) entiende que “acuerdos como el TTIP acarrearían la búsqueda de un ‘multilateralismo regional’ enfrenteado al ‘multilateralismo global’ anterior. Desde este punto de vista, de lo que se trataría es de empezar a construir desde abajo, partiendo de instancias más pequeñas, un multilateralismo global” (p.22).

Pues bien, los tratados de libre comercio son la expresión de la proliferación de este regionalismo. Un tratado de libre comercio (TLC) es un acuerdo entre dos o más países en el que se establecen reglas que regulan sus relaciones comerciales y por medio del que se crea una zona de libre comercio entre los países que son parte. Actualmente, están en vigor cientos de TLC a lo largo de todo el mundo. Los TLC se han traducido en la eliminación de las barreras arancelarias en el comercio entre países.

Pero, como ya había adelantado, esta forma de cooperación comercial entre países ha quedado obsoleta por la irrupción de los grandes acuerdos comerciales regionales. Hoy, podemos afirmar que se ha dado un paso más en la evolución de esta estrategia, y así se plasma en los denominados «tratados de nueva generación» (Guamán, 2015, p.22), que tienen como nuevo elemento característico la regulación común de aspectos comerciales para que las diferentes previsiones legales técnicas, de calidad o de seguridad, no obstaculicen el comercio. Por tanto, se centran en la eliminación de barreras no arancelarias y suponen el compromiso de los países de armonizar sus políticas (Transparencia Internacional, 2016, p.1).

Pues bien, fruto de los pasos anteriores, se fue gestando la elaboración de un tratado de nueva generación que liberalizara el comercio y que, a su vez, diera la posibilidad de establecer una regulación común entre la UE y Estados Unidos: el TTIP. Junto éste, también es posible señalar: el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG; más

conocido como CETA, por sus siglas en inglés), entre Canadá y la UE, y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), entre Estados Unidos y otros 11 países (Japón, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Brunei, Singapur, Vietnam, Canadá, México, Perú y Chile).

3.2. Negociaciones para la creación del TTIP

Para poder analizar cómo hemos llegado a la situación actual, es necesario remontarse a 1990, cuando la cooperación entre el bloque europeo y Estados Unidos –en ese momento bajo la presidencia de George Bush– se formalizó a través de la Declaración Transatlántica sobre relaciones entre los dos bloques, que pretendía el establecimiento de una comunicación regular entre los mismos (Guamán, 2015, p.50).

Cinco años más tarde, el 3 de diciembre de 1995, se aprobó la Nueva Agenda Transatlántica que creó los denominados “Diálogos”, cuya misión era la búsqueda de una coordinación política y un intercambio de información entre Estados Unidos y el bloque europeo. Concretamente, podemos encontrar el germen del TTIP en el TABD (*Trans-Atlantic Business Dialogue*), que estaba formado por miembros del Departamento de Comercio del Gobierno de Estados Unidos y de la Comisión Europea. Este grupo celebraba una conferencia anual y era un espacio en el que representantes de los gobiernos de la UE y Estados Unidos intercambiaban ideas con importantes empresarios de ambas potencias (Guamán, 2015, p.51); y de ella salían recomendaciones políticas para los gobiernos.

Durante los años siguientes, no se avanzó mucho en las negociaciones, puesto que las diferencias culturales, políticas y administrativas entre los dos bloques suponían un gran obstáculo difícilmente superable (Guamán, 2015, p.51).

Sin embargo, a partir del año 2000, la situación se desbloqueó y todo empezó a fluir. La Comisión Europea hizo una comunicación en el año 2006 denominada “Una Europa global: competir en el mundo” que supuso una declaración de intenciones, puesto que señalaba la necesidad de ir más allá del multilateralismo y “promover una liberalización de los intercambios más amplia y rápida en el marco de sus relaciones bilaterales, que los acuerdos de libre comercio (ALC) impulsarán.” Además, indicaba el comercio transatlántico como el “núcleo central de las relaciones bilaterales”. (Comisión Europea, 2006, p.3).

Un año más tarde, en 2007, la UE –con José Manuel Durão Barroso al frente de la Comisión y la presidencia alemana (Angela Merkel) del Consejo Europeo–, y Estados

Unidos firmaron el Acuerdo para avanzar en la Integración Económica Transatlántica y se creó el Consejo Transatlántico Europeo (TEC, por sus siglas en inglés: *Transatlantic Economic Council*).

Así, en noviembre de 2011, se ordenó al TEC la creación de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento (HLWGJG, por sus siglas en inglés: *High Level Working Group on Jobs and Growth*), que tenía como objetivos impulsar las negociaciones y elaborar un informe sobre las opciones para la potenciación del comercio y las inversiones entre Estados Unidos y la UE (Guamán, 2015, p.54).

Este informe, de fecha de 11 de febrero de 2013, señala que el comercio transatlántico y las inversiones son la columna vertebral de la economía mundial (HLWGJG, 2013, p.1). La conclusión del informe es que las relaciones comerciales entre Estados Unidos y la UE tienen que evolucionar y esto debe materializarse en un acuerdo integral que aborde una amplia gama de cuestiones comerciales y de inversión bilaterales, y que contribuya al desarrollo de normas comunes (HLWGJG, 2013, p.6).

Solo un día más tarde, el 12 de febrero, en la cumbre del G8, tuvo lugar una rueda de prensa en la que el Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, el Presidente de la Comisión Europea, Durão Barroso, y el Presidente del Consejo Europeo, Herman van Rompuy, anunciaron el comienzo de las negociaciones de un tratado transatlántico de comercio e inversiones.

Fue el día 17 de junio de 2013 cuando el Consejo de la UE aprobó el mandato de negociación para que se abrieran oficialmente las negociaciones. El mandato de negociación, que se mantuvo oculto hasta el 9 de octubre de 2014, contiene las directrices de negociación relativas al TTIP. El texto desclasificado señala que el futuro acuerdo “deberá promover una liberalización recíproca del comercio de productos y servicios, así como normas sobre temas relacionados con el comercio, con un elevado nivel de ambición que vaya más allá de los compromisos existentes” (Consejo de la Unión Europea, 2013, p.2). Además, indica “el compromiso de las Partes de comunicarse con todas las partes interesadas, incluido el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil” (Consejo de la Unión Europea, 2013, p.3).

A partir de ese momento, se iniciaron las negociaciones y la primera ronda de negociaciones tuvo lugar del 8 al 13 de julio de 2013, habiéndose hasta ahora celebrado quince en total; la última en octubre de este año, en Nueva York.

Lo cierto es que la ciudadanía no tuvo acceso a toda esta información desde el principio y

no fue hasta octubre de 2014 cuando la Comisión Europea comenzó a hacer más transparente todo el proceso de negociación, publicando algunos de los documentos, gracias a la intervención de la Defensora del Pueblo Europeo (Guamán, 2015, p.68) y a una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que obligó a mejorar el acceso a dichos documentos (No al TTIP, 2016).

Así, un mes más tarde, el 25 de noviembre de 2014, la Comisión emitió la «Comunicación sobre la transparencia en las negociaciones del TTIP» en la que anunciaba que, para dar coherencia a los compromisos del Presidente y el primer Vicepresidente de aumentar la transparencia, y para ganar confianza y apoyo al TTIP por parte de la ciudadanía, se proponían una serie de acciones para asegurar un mejor acceso a los documentos al público en general y al Parlamento Europeo, y así legitimar este acuerdo comercial en ciernes (Comisión Europea, 2014, p.2). La Comisión Europea proclamaba un “nuevo comienzo” en el que se comprometía a facilitar más información sobre el curso de las negociaciones (Comisión Europea, 2014, pp.3-4).

Fruto de los esfuerzos por “volver a empezar” realizados por la Comisión Europea, como la creación del Comité Asesor de la UE sobre el TTIP que incluye en su seno la representación de diversos intereses, la Defensora del Pueblo archivó su investigación en enero de 2015 (Guamán, 2015, p.69). No obstante, todavía existe un amplio margen de mejora, puesto que, por un lado, la mayoría de los documentos son accesibles a pocas personas y éstas no pueden difundirlos (Taibo, 2016, p.69); y, por otro lado, no se ha planteado “el despliegue de ningún mecanismo encaminado a permitir que las dudas que plantean los ciudadanos puedan ejercer alguna influencia sobre los negociadores” (Taibo, 2016, p.70).

4. LOS *LOBBIES* EN LA MESA DE NEGOCIACIÓN DEL TTIP. ESTUDIO DEL CASO

Una vez he expuesto las principales características del fenómeno del *lobbying* en Estados Unidos y, especialmente, en la UE, y he hecho un repaso de la evolución de las negociaciones del TTIP, paso a tratar de abordar el objetivo principal del presente trabajo. Se trata de intentar entender quiénes son los agentes negociadores del TTIP, qué presencia o influencia ostentan determinados *lobbies* en estas negociaciones sobre las instituciones europeas, y la defensa de qué intereses predomina en la mesa. ¿Es posible llegar a saber quiénes están presionando en relación al TTIP? ¿El sistema garantiza la igualdad de acceso a la mesa de negociación de los diferentes grupos de interés?

El objetivo de este apartado es la realización del estudio de un caso: las negociaciones del TTIP; con el fin de determinar cómo se configura la representación de intereses en las altas esferas políticas europeas, qué nivel de transparencia existe y si se garantiza el acceso igualitario a todos los intereses legítimos.

La elección de este caso de estudio se debe a que las negociaciones del TTIP constituyen una cuestión de gran actualidad y que suscita mucha controversia. Uno de los temas más comentados es la falta de transparencia que ha existido en las primeras fases de la negociación y, con ello, se ha despertado el interés por saber quiénes están participando en este proceso, puesto que, sin duda, la sociedad civil ha encontrado muchas barreras a su participación.

Para llevar a cabo este análisis, voy a restringir el objeto de estudio a los agentes negociadores del lado europeo y los grupos de presión que operan de este lado del Atlántico. No voy a entrar, pues, a analizar qué presiones existen y cómo se gestionan en Estados Unidos, aunque sí voy a mencionar actores norteamericanos que presionan a la Comisión.

4.1. La transparencia en las negociaciones del TTIP

La falta de transparencia en el proceso de negociación del TTIP ha sido una cuestión recurrente que, junto a las filtraciones parciales, han dado lugar a que se encendieran todas las alarmas respecto de las decisiones que se podían estar tomando a puerta cerrada. En respuesta a este “escenario de manifiesta opacidad” (Taibo, 2016, p.11), la sociedad civil se ha movilizado a lo largo de toda Europa protestando contra un proceso que se ha considerado opaco y cerrado a la opinión pública y a la participación de la ciudadanía, a pesar de las importantes consecuencias que tendría la aprobación del tratado (Jaime Maestre, 2016, párr.3).

Transparencia Internacional publicó en febrero de 2016 un *Working Paper* que abordaba la cuestión de la transparencia y la corrupción en los grandes acuerdos comerciales y, concretamente, en la negociación del TTIP. Así, esta entidad internacional considera que la transparencia y una robusta anticorrupción son la clave para asegurar que los mega tratados regionales de comercio responden a las preocupaciones públicas y a los riesgos identificados que surgen de esta nueva generación de esfuerzos de liberalización comercial (Transparencia Internacional, 2016, p.4). Asimismo, a través de este informe se evalúa el nivel de transparencia del proceso de negociación de acuerdos comerciales, y se entiende que es insuficiente en cada fase del mismo, lo que amplía el riesgo de que existan

influencias “indebidas” y da lugar a la “captura” de la política por parte de los intereses mejor dotados (Transparencia Internacional, 2016, p.2).

Con el objetivo de analizar el nivel de transparencia que ha ofrecido el proceso de negociación del TTIP a lo largo de estos años, en primer lugar, voy a presentar el escenario de grupos de presión que ofrece el Registro de Transparencia de la UE, que es el único instrumento que habilita el acceso a este tipo de información, aunque –como ya señalaba en apartados anteriores– resulta incompleto e impreciso. En segundo lugar, examinaré los tres pilares fundamentales de la toma de decisiones en un sistema democrático, y cómo han logrado o no mantenerse en pie durante dicho proceso de negociación. Como señala el Informe de 2015 sobre el *lobbying* en Europa de Transparencia Internacional, la gente tiene el derecho de saber quién está en la habitación dando ideas e intentando convencer a los decisores en materias de interés público (Transparencia Internacional, 2015, p.26).

4.1.1 El Registro de Transparencia y el TTIP

El Registro de Transparencia de la UE es la “ventana” oficial que se abre a la ciudadanía europea para que pueda llegar a conocer cuáles son los agentes que están participando e influyendo en la toma de decisiones políticas a nivel europeo. Sin embargo, esta herramienta de transparencia tiene todavía grandes limitaciones y, aunque se está trabajando en la creación de un registro obligatorio, aún hoy la inscripción en este Registro tiene un carácter voluntario.

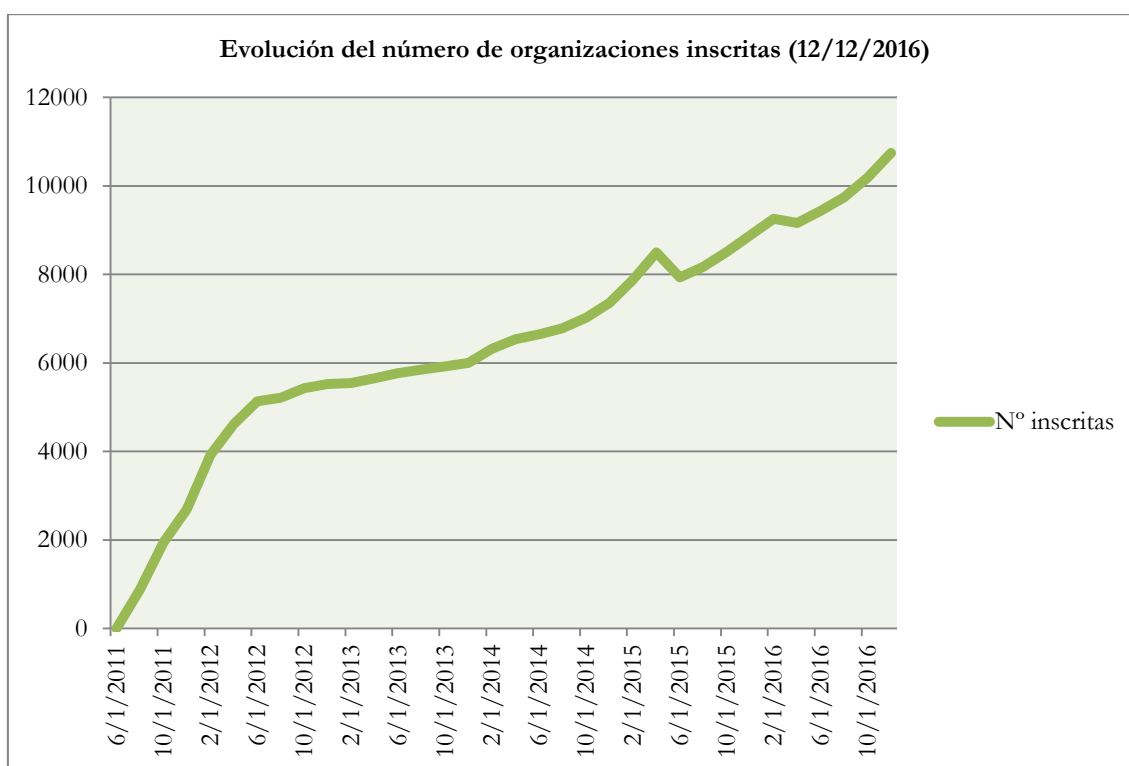
Además, es necesario señalar que el Registro no incluye información sobre los objetivos específicos de cada *lobby* (Transparencia Internacional, 2015, p.32). Las fichas de datos de cada entidad inscrita contienen la siguiente información: el número de identificación y la fecha de inscripción en el Registro, la categoría y subcategoría a la que pertenece dentro del Registro, sus datos de contacto, la persona o personas jurídicamente responsables y aquella encargada de las relaciones con la UE, sus objetivos y misión –estos redactados de forma muy genérica, en apenas tres o cuatro líneas–, sus actividades específicas –donde se enumeran sucintamente áreas legislativas y políticas de interés– y si participa en algún comité consultivo, grupo de expertos o foro, la persona o personas acreditadas para acceder al Parlamento Europeo, un listado muy general de ámbitos de interés de la entidad, sus miembros y afiliaciones, sus datos financieros y, por último, si ha firmado o no el código de conducta del Registro.

Pues bien, a pesar de que, desde mi punto de vista, el diseño de esta ficha tiene vocación de dotarla de una información completa y precisa, la realidad es que los datos que ofrece son

genéricos y vagos, sin casi concreción en cuanto a cuáles son los objetivos específicos que tiene la entidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, considero interesante presentar un pequeño análisis de cómo se configura el Registro, a través de una serie de gráficas de elaboración propia con base en los datos proporcionados por el propio Registro. Para ello, he elaborado un primer gráfico que refleja la evolución del número de entidades u organizaciones inscritas desde la creación del Registro hasta la actualidad, a fecha de 12 de diciembre de 2016.

GRÁFICO 1



Fuente: Elaboración con base en datos del Registro de Transparencia de la UE (Transparency Register Statistics, 28 November 2016 [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/new_statistiques_en.pdf])

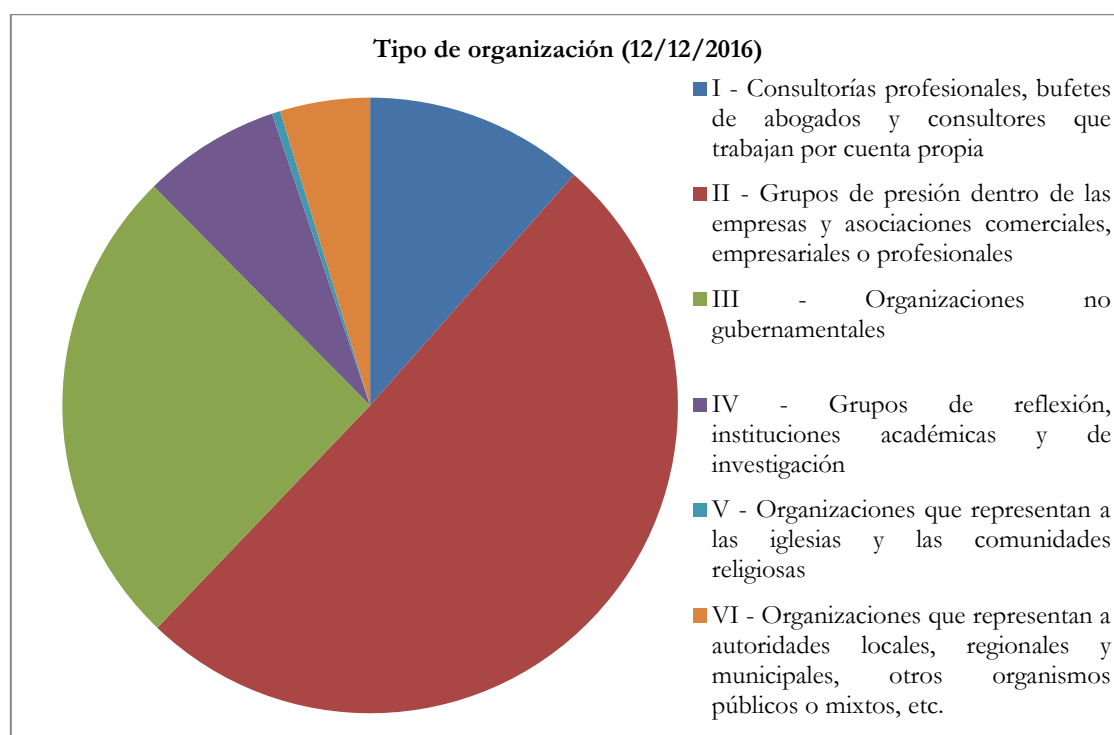
En el gráfico 1 se puede observar cómo hay un primer tramo con la pendiente más elevada, que se corresponde con el primer año de la actividad del Registro, cuando alrededor de 5.000 entidades se inscribieron. Después, hay un periodo de estancamiento en el crecimiento, en el que el número de organizaciones inscritas sigue creciendo, pero a un ritmo muy inferior al del primer año.

Es a partir de 2014 cuando vuelve a aumentar el número de entidades que se inscriben por unidad de tiempo y, así, a lo largo de este año (2016) se han inscrito más de 3.000 organizaciones. Este reavivado entusiasmo por figurar en el Registro seguramente tiene mucho que ver la siguiente publicación de la Comisión Europea: “los comisarios dejarán,

en general, de reunirse con los organizaciones que no figuren en el Registro de Transparencia” (Comisión Europea, 2016b, párr.5).

El segundo gráfico elaborado muestra la proporción de cada categoría de organizaciones respecto del total. El Registro categoriza las organizaciones que se inscriben en el mismo, en los siguientes grupos: Consultorías profesionales, bufetes de abogados y consultores que trabajan por cuenta propia (I), Grupos de presión dentro de las empresas y asociaciones comerciales, empresariales o profesionales (II), Organizaciones no gubernamentales (III), Grupos de reflexión, instituciones académicas y de investigación (IV), Organizaciones que representan a las iglesias y comunidades religiosas (V) y Organizaciones que representan a autoridades locales, regionales y municipales, otros organismos públicos o mixtos, etc. (VI).

GRÁFICO 2



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Registro de Transparencia de la UE [<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=es&action=prepareView>]

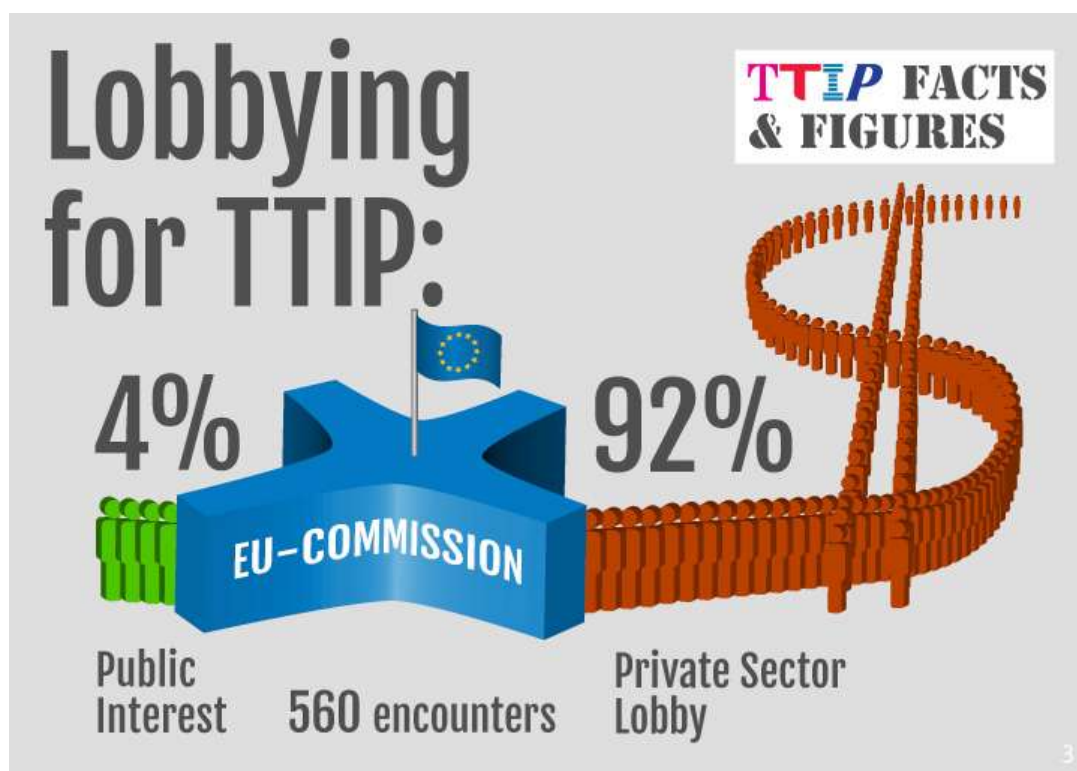
El gráfico 2 pone de manifiesto que alrededor del 50% de los grupos de presión que se encuentran inscritos en el Registro son empresas, grupos empresariales, asociaciones comerciales y de profesionales, y si a éstos sumamos las consultorías y despachos de abogados, casi se alcanzan las dos terceras partes de las organizaciones. Así, se puede observar que, acudiendo a datos oficiales, ya se evidencia un fuerte predominio de la representación de los intereses de empresas y grupos comerciales, puesto que las entidades que entran en la categoría II (consultorías y bufetes de abogados), en la mayoría de los

casos, también están representando intereses empresariales y comerciales: los de sus clientes, que normalmente son grandes empresas con importantes recursos económicos y financieros.

Las organizaciones no gubernamentales también tienen una presencia importante: alrededor de una de cada cuatro de las organizaciones inscritas es una organización no gubernamental. Por último, los grupos de reflexión y entidades académicas y de investigación, y las organizaciones que representan a autoridades tienen una representación más baja.

Resulta obvio que los intereses privados están sobrerrepresentados y que el interés general o interés público tendrá que defenderse por el resto de los agentes de presión, y, también, por los decisores europeos como garantes del interés general, que tendrán que buscar los mecanismos necesarios para encontrar un equilibrio en la defensa de unos y otros intereses, poniendo siempre por delante el interés general que afecta a toda la ciudadanía europea.

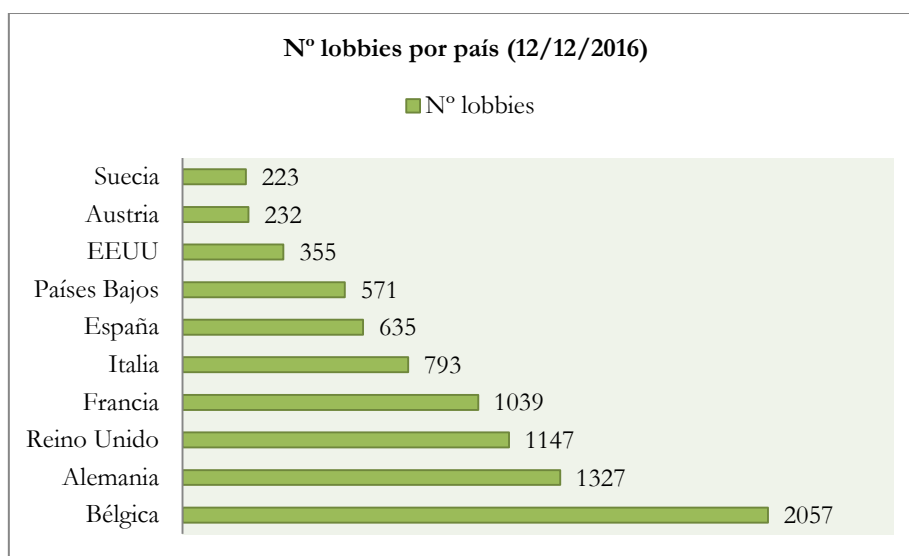
FIGURA 1



Fuente: Corporate Europe Observatory [<https://corporateeurope.org/international-trade/2014/07/who-lobbies-most-ttip>]

El gráfico 3, que se muestra a continuación, recoge la lista de los diez países del mundo con mayor número de *lobbies* inscritos en el Registro de Transparencia de la UE, a fecha de 12 de diciembre de 2016.

GRÁFICO 3



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Registro de Transparencia de la UE [<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=es&action=prepareView>]

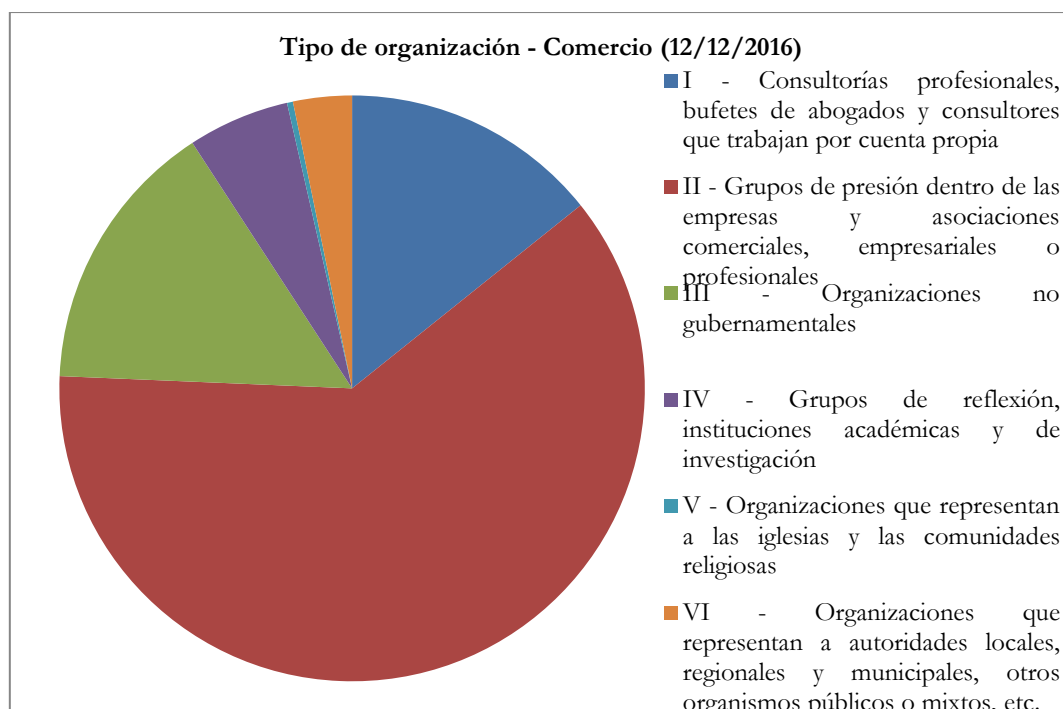
Los diez países de donde provienen más del 75% de los *lobbies* registrados en la UE son, por orden: Bélgica, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, España, Países Bajos, Estados Unidos, Austria y Suecia. Bélgica es, con gran ventaja respecto de los demás, el país de donde provienen más *lobbies* de los inscritos en el Registro; suponen casi un 20% del total. Después, se aprecia un primer grupo integrado por Alemania, Reino Unido y Francia, en donde tienen su origen un número muy importante de grupos de presión. Y, tras Italia, España y Países Bajos, se encuentra Estados Unidos que, a pesar de ser un país que se encuentra fuera del territorio de la UE, tiene una representación lobística muy notable en el Registro.

Por último, después de esta visión general del Registro de Transparencia, y con el objetivo afinar los datos de entidades inscritas en lo relativo al interés de influir en el TTIP, he elaborado los dos gráficos anteriores, esta vez sólo con aquellas organizaciones en cuya ficha figura, como uno de sus ámbitos de interés, el comercio; de forma que éstas representarán las potenciales influencias en el proceso de negociación de acuerdos comerciales, como el TTIP.

El siguiente gráfico refleja que, restringiendo el estudio a aquellas organizaciones que presentan como uno de sus ámbitos de interés el comercio, el predominio de las empresas, grupos de empresas y asociaciones comerciales y profesionales, es abrumador. Y si, como he hecho anteriormente, sumamos a las anteriores las consultorías y bufetes de abogados cuyos clientes suelen ser grandes empresas, se llega a la conclusión de que las tres cuartas

partes de las entidades que, según el Registro, pretenden influir en las decisiones relativas al comercio en la UE, defienden intereses privados.

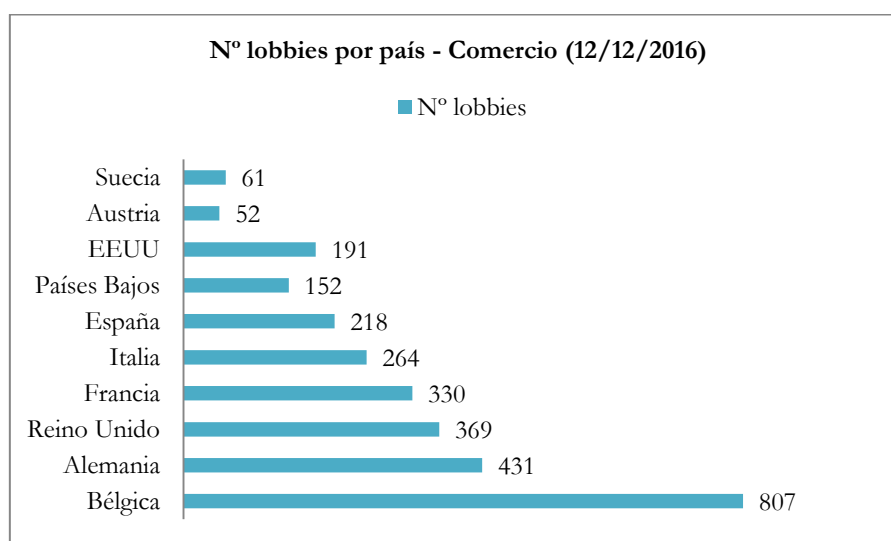
GRÁFICO 4



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Registro de Transparencia de la UE [<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=es&action=prepareView>]

Por otro lado, en cuanto a los países de donde provienen los *lobbies* con interés en el ámbito del comercio, el gráfico que se obtiene es prácticamente igual al que he elaborado con todas las organizaciones inscritas.

GRÁFICO 5



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Registro de Transparencia de la UE [<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=es&action=prepareView>]

Nuevamente, el país de donde provienen más grupos de presión es Bélgica, seguido de Alemania, a una distancia considerable, y, después, Reino Unido y Francia. Sin embargo, con esta acotación de las entidades analizadas, Estados Unidos sube un puesto y supera a Países Bajos en número de *lobbies* procedentes de la gran potencia norteamericana; esto no es de extrañar, ya que existen fuertes intereses comerciales entre Estados Unidos y la UE. Por último, también Suecia supera a Austria, que ahora ocupa el puesto décimo.

Éste es el escenario que dibuja el Registro de Transparencia de la UE, la herramienta oficial que se pone a disposición de la ciudadanía europea para, en cierta medida, poder fiscalizar la actividad lobística que tiene lugar en Bruselas. Sin embargo, el alcance de esta herramienta es limitado, debido a su carácter voluntario y a la deficiencia informativa que presenta, por lo que es imposible saber la escala real de la actividad de *lobbying* y las cantidades de dinero que se gestan (Transparencia Internacional, 2015, p.16).

En julio de 2015, una publicación de ATTAC España (2015) afirmaba:

“Uno de cada 5 grupos de presión empresariales que han cabildeado con la DG Comercio no están en el Registro de Transparencia de la UE, entre ellas grandes empresas como Maersk, AON, y Levi. Asociaciones industriales tales como la biotecnológica BIO, el grupo de presión farmacéutico PhRMA y el Consejo Químico Americano también están presionando bajo cuerda. Más de un tercio de todas las empresas de Estados Unidos y de las asociaciones que han cabildeado con la DG Comercio sobre TTIP no están en el registro de la UE” (párr.11).

Pues bien, a día de hoy (12 de diciembre de 2016), todas las empresas que se señalan por ATTAC España se encuentran ya inscritas en el Registro. La presión ejercida por las instituciones europeas para que las organizaciones se inscriban en el Registro ha sido efectiva, y se están dando pasos para que el nivel de eficacia de esta herramienta sea superior.

No obstante esto último, no hay que olvidar que ésta es solamente la vía oficial para ejercer esa presión, y que, en este terreno siguen teniendo gran protagonismo los métodos informales, que permanecen totalmente inmunes a cualquier esfuerzo de transparencia.

4.1.2. La igualdad de acceso, junto a la integridad y la transparencia

En el apartado anterior, me he centrado en la necesidad de transparencia en los procesos de negociación de acuerdos comerciales en el seno de la UE y, concretamente, respecto del TTIP, haciendo referencia al principal instrumento habilitado para ello, que es el Registro de Transparencia de la UE. Sin embargo, Transparencia Internacional destaca que para hacer una evaluación de los términos en los que se está llevando a cabo la actividad de *lobbying* en Europa, es preciso hacer una valoración de tres dimensiones: transparencia,

integridad e igualdad de acceso.

La evaluación de la transparencia –que ya ha quedado suficientemente analizada en apartados anteriores– consiste en valorar si las interacciones entre lobistas y funcionarios son abiertas al escrutinio público. Respecto de esta dimensión, se reclama ir mucho más allá de lo que implica el actual Registro de Transparencia, y, además de hacer éste obligatorio, se demanda la puesta en marcha de la denominada «huella legislativa», que proporcionaría una foto completa de los intereses movilizados en un proceso de toma de decisiones como el que constituye un proceso de negociación para alcanzar un acuerdo comercial. Se trataría de un documento “vivo” que se actualizara a tiempo real a través de la publicación de las citas que figurasen en las agendas de los comisarios y demás funcionarios intervinientes en las negociaciones (Transparencia Internacional, 2015, p.29). En la actualidad, pocos países, en sus ordenamientos internos, requieren a los funcionarios públicos dar información sobre sus contactos con *lobbies* (Transparencia Internacional, 2015, p.8).

La segunda dimensión que debe ser evaluada es la integridad que consiste en valorar si existen normas claras y eficaces sobre conducta ética de lobistas y funcionarios. Por un lado, es evidente la exigencia de integridad en la conducta de los funcionarios públicos, que debe traducirse en actuaciones imparciales y fieles al interés público.

Para ello, es necesario desarrollar guías prácticas que indiquen a los funcionarios cómo manejar la información oficial, la comunicación con terceros, los conflictos de intereses o las incompatibilidades. Además, resulta fundamental un control de las denominadas «puertas giratorias», que constituyen un fenómeno muy frecuente en Bruselas (Lundy y Hoedeman, 2016, párr.14).

Por otro lado, también debe exigirse una conducta ética por parte de los *lobbies*, de forma que se comprometan a identificar cuáles son sus intereses, proporcionando información actualizada, y a respetar las reglas institucionales, además de generar sus propias políticas corporativas de responsabilidad social (Transparencia Internacional, 2015, p.38).

El problema en este caso es similar al atinente a la transparencia, y es que no existen las herramientas adecuadas y precisas para asegurar esa integridad. Las guías prácticas y códigos de conducta no son obligatorios y, en muchos casos, son incompletos e insuficientes, dejando muchas lagunas en la forma de relacionarse entre funcionarios y *lobbies* (Transparencia Internacional, 2015, p.9).

La tríada de dimensiones susceptibles de valoración la completa la igualdad de acceso, a través de la que se valora cómo de abierto es el proceso de toma de decisiones políticas a

una pluralidad de voces que representen un amplio rango de intereses (Transparencia Internacional, 2015, p.6). “El acceso a los centros de decisión política debe quedar garantizado a todos los ciudadanos y no sólo a aquellos que pueden disponer de los recursos económicos necesarios para acudir a la fórmula del lobbying” (Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen, 2014, pp.374-375).

La cuestión de la igualdad en el acceso es fundamental, puesto que, aunque la transparencia y la integridad son dos elementos necesarios para asegurar una actividad lobística enmarcada en unos parámetros democráticos, si no se garantiza un acceso igualitario a las áreas de influencia, de forma que se consiga un pluralismo de voces, la transparencia y la integridad caerán en saco roto (Transparencia Internacional, 2015, p.48). ¿De qué sirve que la ciudadanía conozca qué grupos de interés están influyendo en los procesos de negociación de un acuerdo comercial y que éstos lo estén haciendo respetando los códigos de conducta pertinentes, si sólo están representados una parte de intereses que son los que sostienen una minoría de la población?

Pues bien, la realidad es que, sin una normativa clara y eficaz respecto del acceso, unos pocos con recursos y contactos pueden llegar a dominar la toma de decisiones políticas. Es importante destacar que, actualmente, las corporaciones con grandes sumas de dinero a su disposición tienen un mejor acceso a los decisores políticos, mientras que los actores con recursos limitados ven mermada su capacidad de influencia; esto se materializa en que las primeras disfrutan de un acceso “desproporcionado” a los decisores clave (Transparencia Internacional, 2015, p.16).

Por ello, resulta ineludible la búsqueda de una participación diversa en el proceso de toma de decisiones, para que la pluralidad de intereses de la sociedad sea tenida en cuenta en el mismo. Sin duda ésta será una ardua tarea, ya que el nivel de recursos económicos es un factor determinante y “mientras los lobbies empresariales comunitarios gastan en sus actividades 123 millones de euros anuales, los articulados por ONG y organizaciones de consumidores destinan a estos menesteres sólo 4 millones” (Taibo, 2016, p.38).

Desde mi punto de vista, este objetivo de igualdad en el acceso puede pretender alcanzarse –y quizás hacerlo con éxito– a través de la habilitación de determinados cauces oficiales. Es decir, contando con un Registro completo, que ofreciera información precisa de los grupos de presión y sus intereses, y que facilitara, además, la información sobre las agendas de los funcionarios, de forma que se pudieran conocer todas las reuniones mantenidas con *lobbies*; y así podrían determinarse porcentajes o cuotas obligatorias de reuniones con los

representantes de intereses plurales.

Sin embargo, ¿cómo se controla la denominada “influencia informal” (Transparencia Internacional, 2015, p.15)? ¿Cómo se controla el *lobbying* que tiene lugar fuera de los canales formales y es invisible al ojo público? ¿Los representantes de qué intereses podrán permitirse coincidir con determinados funcionarios en eventos sociales, clubes de golf, palcos de estadios de fútbol o carreras de caballos? Y, existiendo estas posibilidades de acceso, ¿cómo separamos la actividad de *lobbying* de la auténtica corrupción? Este es, desde mi punto de vista, el gran reto que presenta el control de la actividad lobística.

Sin duda, para mejorar el nivel de igualdad en el acceso, será esencial el impulso de consultas y mecanismos de participación pública, y la atención a la composición de los grupos de expertos, en los que deberá existir un verdadero equilibrio de intereses representados.

Tras el análisis de las tres dimensiones, es importante señalar que las tres son fundamentales para que el *lobbying* tenga un encaje en nuestros sistemas democráticos, pero, en este caso, a la que quiero atender más directamente es a la tercera: la igualdad de acceso. En el siguiente apartado voy a tratar de señalar –unas veces con conocimiento y otras a través de intuiciones y suposiciones– quiénes son los que realmente tienen acceso a la mesa de negociación del TTIP.

4.2. Actores formalmente implicados en las negociaciones del TTIP

¿Quiénes o qué entidades u organizaciones hacen *lobby*? Hacen *lobby* personas, entidades y organizaciones con intereses económicos, profesionales, y para la defensa de los intereses de la sociedad civil. Es decir, el *lobby* no es siempre una gran corporación con fuertes intereses económicos y comerciales. Sin embargo, lo cierto es que, como ya se ha podido observar a través del análisis del Registro, su presencia es superior a aquellos *lobbies* que llevan la defensa de intereses colectivos.

En el caso de las negociaciones del TTIP, los actores implicados son: la Comisión Europea, ya que ostenta el poder negociador en el ámbito de la política comercial de la UE, el Parlamento Europeo, que recibe información de la Comisión y puede hacer recomendaciones (el Parlamento Europeo tendrá un papel fundamental en el momento de aprobación del TTIP, puesto que le corresponde su ratificación), el Consejo de la UE, que redactó el mandato de negociación, y, por último, *lobbies* con intereses de diversa índole. Estos, en ocasiones, podrán permear incluso a las propias instituciones, a través de los grupos de expertos y comités asesores.

4.2.1. Las instituciones europeas: en especial, la Comisión Europea

Las instituciones europeas tienen un papel determinado en el proceso de negociación y aprobación del TTIP. Desde el mandato de negociación a la Comisión Europea que fue emitido por el Consejo de la UE en 2013, hasta la futura ratificación del texto completo del acuerdo que deberá tener lugar en el Parlamento Europeo, pasando por las negociaciones que dirige la Comisión Europea, con la supervisión del Parlamento Europeo que, como institución representativa de las ciudadanías de los Estados miembros, recibe información del curso de las negociaciones y puede emitir recomendaciones no obligatorias.

Por tanto, durante de la fase de las negociaciones, la institución que tiene un papel protagonista es la Comisión Europea en nombre de los 28 Estados miembros. El equipo de negociación en el seno de la Comisión está dirigido por la DG de Comercio, bajo el liderazgo del Jefe Negociador: Ignacio García Bercero. Así, García Bercero, de nacionalidad española, se encarga de coordinar el trabajo del HLWGJG, que fue el que recomendó el inicio de las negociaciones del TTIP. Además, existe el apoyo de expertos de otras áreas de la Comisión.

Una persona con una posición determinante en las negociaciones es Cecilia Malmström, la Comisaria Europea de Comercio, que, desde noviembre de 2014, es miembro de la Comisión y es la responsable de la política comercial común de la UE. La Comisaria es quien define la política comercial que tiene que guiar la actuación de la DG de Comercio. Por tanto, son las decisiones de la Comisaria de Comercio, las que determinarán la postura que la DG llevará a las negociaciones.

Además, otras áreas de la Comisión participan, de una u otra forma, en las negociaciones. Así, están involucradas la Secretaría General, y una serie de DG, como la de Mercado Interior, Agricultura y Desarrollo Rural, Empresa e Industria, Impuestos y Unión Aduanera, Medio Ambiente, Clima, Energía, Redes de Comunicaciones, etc.

4.2.2. Los Grupos de expertos de la Comisión Europea

Una vez he expuesto quiénes son los intervinientes principales en las negociaciones, puesto que son quienes las diseñan y dirigen. Es ineludible hacer referencia a los grupos de expertos de la Comisión Europea. La propia Comisión señala la necesidad que advierte de recurrir a grupos de expertos para poder elaborar correctamente sus políticas.

Un grupo de expertos es un órgano consultivo, creado por la Comisión –formal– o creado por un departamento de la Comisión –informal–, para obtener asesoramiento y

conocimientos especializados, y formado por agentes del ámbito público y privado.

De esta forma, a través de los grupos de expertos, se introducen los intereses de los diferentes agentes que intervienen. Es cierto que las conclusiones a las que llega el grupo de expertos no son vinculantes para la Comisión y que ésta tiene otros instrumentos para recabar información sobre temas concretos como la realización de estudios, consultas públicas, audiencias, etc., pero ninguna de estas opciones ostenta tanto poder de influencia como los grupos de expertos. De hecho, es ilustrativo que se haya creado un registro específico de los grupos de expertos que actúan en las diferentes áreas de la Comisión⁴: el gran poder de presión e influencia que se les otorga, lleva a la necesidad de cumplir con las debidas exigencias de transparencia. Es decir, resulta evidente que estos grupos son uno de los más importantes terrenos de juego para la actividad lobística.

Por tanto, los grupos de expertos constituyen un importante foro para la participación de las partes interesadas en el concreto asunto sobre el que se discute. Por ello, es crucial que en estos grupos exista un equilibrio de los intereses representados (Transparencia Internacional, 2015, p.50). Así, la configuración de los grupos de expertos sigue las siguientes reglas (Comisión Europea, 2016a, pp.5-6): se pueden nombrar personas a título personal (tipo A), para representar el interés común de un sector –siempre que estén inscritas en el Registro de Transparencia– (tipo B), organizaciones en general –donde se incluyen empresas, asociaciones, sindicatos, ONG, universidades, consultorías y bufetes de abogados, todas ellas inscritas en el Registro– (tipo C), administraciones de los Estados miembros (tipo D), y otras entidades públicas (tipo E). El proceso de selección se rige a través de convocatorias públicas, salvo supuestos de “situación de emergencia” o “prioridad absoluta”.

La propia Comisión aclara cómo se gestionan los conflictos de interés en el seno de estos grupos⁵, y define “conflicto de interés” como cualquier situación en la que un experto tenga un interés tal que pueda interferir o quepa razonablemente considerar que interfiere en su capacidad de actuar con independencia al asesorar a la Comisión. La Comisión tolera esta interferencia del propio interés en todos los expertos, salvo en los de tipo A; por tanto, respecto de los demás, considera legítimo que su actuación esté sesgada por un interés

⁴ Véase: “Registro de los grupos de expertos de la Comisión y otras entidades similares” (*Register of Commission expert groups and other similar entities*) en la página web oficial de la Comisión Europea [<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>]

⁵ Véase: “¿Cómo aborda la Comisión los conflictos de interés?” (*How does the Commission tackle conflicts of interest?*) en la sección del Registro de grupos de expertos de la Comisión de la página web oficial de la Comisión Europea [<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2>]

determinado. Así, es posible apreciar que se habilita un espacio para que el *lobbying* se desarrolle legítimamente, de manera formal. Sin duda, aquellos que tengan acceso a este espacio tan restringido, tendrán importantes ventajas para influir.

Nuevamente, cabe hablar de la necesidad de transparencia, esta vez en el funcionamiento de los grupos de expertos. Para cubrir esta necesidad, como ya adelantaba antes, la Comisión ha creado el Registro de grupos de expertos, donde también se publican los documentos de interés de cada grupo. Sin embargo, existen excepciones a estas publicaciones en aras de la protección de la seguridad pública, los asuntos militares, las relaciones internacionales, la política financiera, monetaria o económica, etc.

4.2.3. El Comité Asesor de la UE sobre el TTIP

Como no podía ser de otra manera, la Comisión Europea creó en enero de 2014 un grupo de expertos para el apoyo en el desarrollo del TTIP: el Grupo Consultivo Transatlántico sobre el Comercio y la Inversión⁶ (en inglés: *Transatlantic Trade and Investment Partnership Stakeholder Advisory Group*), también llamado Comité Asesor de la UE sobre el TTIP.

Se trata de un grupo de expertos de la Comisión de carácter informal y temporal, y de ámbito restringido, cuya misión es proporcionar al equipo de negociación de la UE recomendaciones de expertos en lo relativo al TTIP. Así, el ámbito de su actividad se integra de las siguientes áreas: comercio exterior, consumidores, mercado interior, salud pública y seguridad alimentaria. Es responsable del mismo la DG de Comercio y está presidido por Ignacio García Bercero, ya que él es el Jefe Negociador en el TTIP.

En cuanto a la composición del grupo, está formado por 16 miembros y 14 suplentes, todos ellos de tipo B, es decir, son expertos que representan un interés común a un sector. De esta forma, se entiende legítima la defensa del propio interés que representan los miembros, y, por tanto, el grupo de expertos será un escenario principal para el ejercicio del *lobbying*.

Por todo lo anterior, la pregunta obligada es: ¿Quiénes son los miembros y qué intereses representan?

Pues bien, tras el análisis de los miembros de este grupo, es posible dividirlo en dos (casi) mitades, una de ellas formada por nueve miembros que representan intereses generales de

⁶ Véase: Detalle del grupo de expertos creado para el TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership Stakeholder Advisory Group* - E02988) en la sección del Registro de grupos de expertos de la Comisión de la página web oficial de la Comisión Europea [<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2988>]

la ciudadanía, como son los intereses de los consumidores, los intereses de los trabajadores a través de sindicatos, el interés por la salud pública, por la defensa del sector agrario, por el medio ambiente y por un transporte basado en principios de desarrollo sostenible. Por otro lado, siete miembros llevan a cabo la representación de intereses de grandes grupos financieros, industriales, entre otros. Así, uno de estos miembros es Edward Bowles, director regional de asuntos públicos y operativos en Europa en el *Standard Chartered Bank*, un potente banco británico cuyas operaciones se encuentran mayoritariamente en antiguas colonias británicas. Además, es miembro de varios comités de asociaciones industriales de los servicios financieros europeos.

Otro de los miembros de este segundo grupo es Ivan Hodac, que fue secretario general de la Asociación Europea de Fabricantes de Automóviles (uno de los *lobbies* más potentes), y que tiene casi treinta años de experiencia en representación y análisis político para asociaciones empresariales y multinacionales. En tercer lugar, cabe nombrar a Mella Frewen, directora general de *FoodDrinkEurope*, una confederación de la industria alimentaria de la UE, que ha mostrado abiertamente su apoyo al TTIP. Además, Mella Frewen trabajó para Monsanto y tiene una gran experiencia como miembro de comisiones relacionadas con la industria alimentaria.

Continuando con este grupo, otro miembro es Pascal Kerneis, director general del Foro de Servicios Europeos, que es un *lobby* que representa los intereses del sector de servicios europeo y promueve la liberalización del comercio internacional de servicios. También es miembro del grupo Ilja Nothnagel, director gerente de política económica internacional de la Asociación de Cámaras de Comercio e Industria de Alemania, que es parte de EUROCHAMBRES, la Asociación de Cámaras de Comercio e Industria europeas, una de las mayores organizaciones de representación empresarial.

Por último, hay dos miembros relacionados con *BusinessEurope*, organización patronal europea en la que participa la CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales): Reinhard Quick, director de la Oficina europea de VCI (asociación de la industria química alemana) y presidente del grupo de trabajo de *BusinessEurope* sobre los acuerdos de libre comercio y la Organización Mundial del Comercio, y Luisa Santos, directora de relaciones internacionales en *BusinessEurope*.

4.2.4. TSLA

Para cerrar la exposición de los agentes involucrados en la negociación del TTIP, es importante hacer referencia a la Evaluación del Impacto de la Sostenibilidad del Comercio

(TSIA, por sus siglas en inglés: *Trade Sustainability Impact Assessment*).

En el momento en que se iniciaron oficialmente las negociaciones para la consecución del TTIP, la Comisión Europea presentó un anuncio de contratación para apoyar las negociaciones oficiales con una evaluación del impacto de la sostenibilidad comercial, con el fin de proporcionar asesoramiento independiente a los negociadores sobre la base de investigaciones adicionales. El objetivo de este análisis es la elaboración de un pronóstico del impacto del TTIP.

Así, el TSIA sirve de apoyo a la negociación del TTIP, de forma que el estudio parte de la información que aporten los propios negociadores, que se complementa con las posiciones de las partes interesadas, que, sin duda, influyen en el curso de las negociaciones.

Ecorys ha sido la agencia contratada para proporcionar esta investigación independiente sobre los impactos de sostenibilidad del TTIP en las economías de la UE y de los Estados Unidos. Así, desde su sitio web⁷, esta agencia invita a todas las partes interesadas a colaborar con ella, presentando preguntas o aportando información sobre el impacto que podría tener la aprobación de un acuerdo comercial como el TTIP. Por tanto, aquí también cabrá cierta actividad lobística.

4.3. Qué *lobbies* participan efectivamente en las negociaciones del TTIP

En el apartado anterior, he llevado a cabo una exposición de los agentes implicados en las negociaciones del TTIP, haciendo referencia tanto a las instituciones como a los *lobbies* que participan en los espacios habilitados institucionalmente. Sin embargo, la presencia de los *lobbies* va mucho más allá de los canales institucionales habilitados. Y, a pesar de que, como se ha podido comprobar, existe un grupo de expertos en el que parece existir un equilibrio en la representación de intereses, a través del Registro de Transparencia, se ha puesto en evidencia que la presencia de *lobbies* que representan intereses de grandes grupos empresariales es abrumadora, muy superior al resto. Así, se puede intuir que, aunque institucionalmente se diseñan espacios equilibrados (cuestión que es fundamental y que merece una valoración muy positiva), la informalidad constituye una gran amenaza a esa armonía pretendida.

Por todo lo anterior, en este apartado me interesa destacar cuáles son los *lobbies* cuya influencia es mayor sumando sus actuaciones a través de canales habilitados institucionalmente y aquellas que se realizan de manera informal.

⁷ Véase: Página web del TSIA [<http://www.trade-sia.com/ttip/>]

Esta informalidad impide el acceso a información precisa y con garantías de exactitud, por ello, las afirmaciones que a continuación realizaré parten de suposiciones y conjeturas, puesto que éste es el punto en el que nuestro sistema falla. Es decir, aunque los avances en transparencia han sido importantes y los *lobbies* más influyentes han accedido a formar parte de estas iniciativas de mejora de la transparencia, la integridad y la igualdad de acceso, los canales informales siguen estando ahí, y los recursos económicos de los que disponen los grandes grupos abren muchas puertas “secretas” que escapan al ojo público.

No obstante lo anterior, también es cierto que actualmente se ha logrado alcanzar un mayor nivel de transparencia que aporta claridad al proceso de negociación, pues en las primeras fases de la negociación del TTIP existía una gran opacidad. En este punto considero importante destacar el “encomiable esfuerzo de información y de denuncia realizado por movimientos y plataformas” (Taibo, 2016, p.9).

Así, algunos medios de comunicación señalan que durante la preparación de las negociaciones, la DG de Comercio de la Comisión fue objeto de muchas presiones, y que de las 298 partes interesadas que presionaron, 269 eran parte del sector privado (Cancela, 2015b, párr.2). Además, Lundy y Hoedeman (2016) afirman que “durante la preparación de las conversaciones del TTIP, se produjeron más de 130 reuniones a puerta cerrada. Al menos 119 (más del 90%) de ellas fueron con corporaciones y sus respectivos grupos lobistas” (párr.16).

Otros datos que aportan algo de luz a estas prácticas informales son los que publica *Corporate Europe Observatory* (2014). Esta plataforma advertía en 2014 de que alrededor de un tercio de los grupos de interés del sector privado que hacían *lobby* a la DG de Comercio no estaban inscritas en el Registro. Asimismo, se señalaba que algunos de los *lobbies* más influyentes, como la Cámara de Comercio de Estados Unidos y el Consejo Comercial Transatlántico llevaban a cabo su actividad lobística al margen del Registro.

No sólo se destaca la importante informalidad relativa al *lobbying* sobre el TTIP; *Corporate Europe Observatory* (2014) indica que las reuniones que mantuvo la DG de Comercio con grupos de presión representantes del interés público antes del inicio de las negociaciones, constituyen sólo el 26% del total que se celebraron (párr.2). Así, se afirma que por cada encuentro con un sindicato o un grupo de consumidores hubo 20 con empresas y grupos industriales (Corporate Europe Observatory, 2014, párr.2).

Continuando con más datos, Transparencia Internacional (2016) señala que de los 146 encuentros de funcionarios relativos al TTIP publicados, que tuvieron lugar entre

diciembre de 2014 y julio de 2016, cerca del 80% fueron con representantes industriales y corporativos.

Así, teniendo en cuenta toda la presión que ejercen los diferentes grupos de interés, tanto formal como informalmente, se considera que el *lobby* agro-industrial es el más potente, y tres de los *lobbies* más fuertes son *BusinessEurope*, la Mesa Redonda de Industriales (ERT, por sus siglas en inglés: *European Round Table of Industrialists*) y la Cámara de Comercio de Estados Unidos (Cancela, 2015b).

FIGURA 2



Fuente: Corporate Europe Observatory [<https://corporateeurope.org/international-trade/2014/07/who-lobbies-most-ttip>]

Como ya anunciaba antes, los mecanismos que utilizan estos *lobbies* para ostentar una posición privilegiada de influencia son tanto formales como informales. En cuanto a los canales formales, es destacable la representación de los intereses de *BusinessEurope* a través de la presencia de dos miembros en el grupo de expertos sobre el TTIP. Por otro lado, en la informalidad reina la diversidad de mecanismos y estrategias, y la disponibilidad de medios juega un papel clave, lo que genera una potencial desigualdad a la hora de influir.

Los *lobbies* más poderosos tienen herramientas de comunicación que les permiten llegar a la opinión pública e introducir argumentos a su favor en el debate que generan credibilidad por su repetición en los medios de comunicación (Cancela, 2015a, párr.10). Además, estos

lobbies encuentran la forma de estar presentes en aquellos espacios de ambiente distendido en los que hay una importante afluencia de personas con poder político, como por ejemplo los palcos de estadios de fútbol.

Por último, “las conferencias patrocinadas por las corporaciones se han convertido en plataformas de encuentro entre grupos de presión y responsables políticos” (Cancela, 2015a, párr.3). Un ejemplo del tipo de espacios a los que acceden determinados *lobbies* privilegiados es el que creó *BusinessEurope* –el grupo de *lobby* corporativo más influyente de Bruselas– el pasado 8 de noviembre: “*Advisory and Support Group, CEO Event*”. En esta reunión, que duró más de siete horas, se encontraron los representantes de 26 grandes intereses corporativos que forman parte de *BusinessEurope* con cuatro comisarios y el secretario general de la Comisión (*Corporate Europe Observatory*, 2016).

Corporate Europe Observatory (2014) concluye que, en general, los datos sugieren que la agenda establecida para el TTIP ha sido en gran parte conducida por empresas con sede en Estados Unidos, Alemania y Reino Unido, y por grupos de presión de la industria organizados a nivel de la UE (párr.7).

5. CONCLUSIONES

El *lobbying* es una actividad usual en los espacios de decisión política. Es cierto que en el mundo anglosajón está el origen de los denominados *lobbies* y que en Estados Unidos existe una consolidada tradición histórica y el *lobbying* es comúnmente aceptado. Si bien en Europa carecemos tanto de la tradición como de la aceptación, no es menos frecuente la intervención de los *lobbies* en los centros decisorios europeos, especialmente en Bruselas. En palabras de Álvarez Vélez y De Montalvo Jääskeläinen (2014): “El deseo de influir en las decisiones de carácter público por parte de los individuos o de los grupos es algo consustancial a la vida pública” (p.360).

Este es el complejísimo problema al que se enfrenta Europa, puesto que el *lobbying* se practica, y cada vez con técnicas más sofisticadas, pero la mayoría de la sociedad sigue percibiendo esta actividad como una intromisión ilegítima de determinados entes que, debido a su disponibilidad de recursos económicos y sus contactos, pueden influir en los procesos de toma de decisiones políticas. Así, el *lobbying* se relaciona con la corrupción y la prevalencia de los intereses privados sobre el interés público, y no sólo genera desconfianza, sino que directamente se presumen influencias indebidas.

La connotación negativa que tiene el término *lobby* en Europa se debe a que “la mayoría del *lobbying* permanece sin regular y opaco”, lo que “lleva a la influencia política

desproporcionada e injusta, por un subconjunto de la sociedad que representa intereses selectos” (Transparencia Internacional, 2015, p.21). Para que se genere la aceptación que necesita esta herramienta, es fundamental que ésta se democratice y cumpla con las dimensiones de transparencia, integridad e igualdad de acceso que demanda Transparencia Internacional.

Con el análisis del *lobbying* que se está llevando a cabo sobre el TTIP, se asiste a la materialización de esa opacidad y desregulación en el caso concreto. El TTIP es uno de los acuerdos más importantes que pretende firmar la UE y, en caso de que finalmente se apruebe, sus efectos serán de amplio alcance. Así, el asedio por parte de los *lobbies* a la Comisión Europea es real y éstos utilizan tanto vías habilitadas institucionalmente, como canales informales.

Por un lado, haciendo una primera aproximación a las organizaciones que, en general, hacen *lobby* sobre la Comisión, teniendo en cuenta los datos del Registro de Transparencia de la UE, se ha comprobado que la presencia de *lobbies* relacionados con grupos empresariales e industriales, las consultorías y los bufetes de abogados, es muy elevada. Si acotamos más el análisis y estudiamos aquellos *lobbies* que tienen interés en el ámbito del comercio, la proporción de los *lobbies* anteriores respecto del total aumenta. Por otro lado, la creación del grupo de expertos para que apoye a la Comisión durante las negociaciones del TTIP, sí ha sido diseñado de forma armoniosa, y se hallan representados intereses públicos y privados de forma equilibrada.

Sin embargo, aunque formalmente nos encontremos con una mayoría de *lobbies* potenciales sobre el TTIP del ámbito de los negocios, y esto se “corrija” a través de la conformación de un grupo de expertos que representa los intereses de manera equilibrada, la realidad opera en términos de informalidad, facilitada por la ausencia de regulación de esta actividad. Aunque parece que el sistema pretende garantizar la igualdad de acceso a la mesa de negociación de los diferentes *lobbies*, sus imperfecciones y deficiencias lo hacen ineficaz.

Finalmente, de la misma manera que la informalidad que caracteriza esta actividad, genera prácticas dudosas y desconfianza, también dificulta el estudio y análisis de la misma. Así, lo cierto es que la documentación para este trabajo me ha resultado muy complicada. Y la respuesta a la pregunta de si es posible llegar a saber quiénes están presionando en relación al TTIP, debe ser negativa. Es posible suponerlo, intuirlo y hasta presumirlo, pero la informalidad es una barrera casi insalvable, si no se diseña un sistema que proporcione los mecanismos necesarios para hacerla inoperante.

“Parece obligado reconocer que hablar sobre el TTIP es una tarea delicada que nos invita a movernos por un terreno cenagoso. No olvidemos que estamos ante un acuerdo en relación con el cual las negociaciones prosiguen” (Taibo, 2016, p.11). Por todo lo anterior, la realización de este trabajo ha dado como resultado un importante aprendizaje de la gran dificultad que entraña el trabajo de investigación.

7. BIBLIOGRAFÍA

Obras y artículos científicos:

ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I. Y DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F. (2014). Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España. *Teoría y realidad constitucional*, 33,353-376.

CALDEVILLA DOMÍNGUEZ, D. Y XIFRA TRIADÚ, J. (2013), Historia de los lobbies: una forma de escribir la historia. *Historia y comunicación social. Vol. 18. N° Especial* diciembre. Págs. 879-892.

FRANCÉS ESCUDERO, J. (2013), *¿Qué vienen los lobbies!* Barcelona, España, Ediciones Destino.

GUAMÁN, A. (2015), *TTIP. El asalto de las multinacionales a la democracia*. Madrid, Akal.

MARTINS LAMPREIA, J. (2006), *Lobby: ética, técnica y aplicación*. Madrid, Texto Editores.

TAIBO, C. (2016), *Para entender el TTIP. Una visión crítica del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones*. Madrid, La Catarata.

Documentos oficiales:

COMISIÓN EUROPEA (2006), Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 4 de octubre de 2006 «Una Europa global: competir en el mundo» - Recuperado en: [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:r11022>]

COMISIÓN EUROPEA (2014), Communication to the Commission concerning transparency in TTIP negotiations, November 25 – Recuperado en: [http://ec.europa.eu/news/2014/docs/c_2014_9052_en.pdf]

COMISIÓN EUROPEA (2016a), Commission Decision of 30.5.2016, establishing horizontal rules on the creation and operation of Commission expert groups – Recuperado en:

[http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/PDF/C_2016_3301_F1_COMMISSION_DECISION_PLUS_ANNEXES_EN.pdf]

COMISIÓN EUROPEA (2016b), Comunicado de prensa de 1 de marzo de 2016: La Comisión pone en marcha una consulta sobre el Registro de Transparencia, para recabar las opiniones de los interesados sobre un futuro sistema obligatorio para todas las instituciones de la UE – Recuperado en: [http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-462_es.pdf]

COMISIÓN EUROPEA (2016c), Propuesta de Acuerdo interinstitucional sobre un Registro de Transparencia obligatorio, de 28 de septiembre – Recuperado en: [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8de191-8648-11e6-b076-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF]

COMISIÓN EUROPEA Y PARLAMENTO EUROPEO (2016), Transparency Register Statistics, November 28 – Recuperado en: [<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=es&action=prepareView>]

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (17 de junio de 2013), Mandato de negociación – Recuperado en: [<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-DCL-1/es/pdf>]

HLWGJG (2013), Final Report High Level Working Group on Jobs and Growth, February 11 – Recuperado en: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf]

Documentos de otro tipo de organizaciones:

CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (2014). *Agribusiness is the biggest lobbyist on the EU-US trade deal, new research reveals*. Recuperado en: [<https://corporateeurope.org/pressreleases/2014/07/agribusiness-biggest-lobbyist-eu-us-trade-deal-new-research-reveals>]

CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (2016). *The Commission: keeping company with big business*. Recuperado en: [<https://corporateeurope.org/power-lobbies/2016/11/commission-keeping-company-big-business>]

NO AL TTIP (2016). *¿Qué es el TTIP?* Recuperado en: [<http://www.noalttip.org/que-es-el-ttip/>]

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2015). *Lobbying in Europe – Hidden Influence, Privileged Access*. Recuperado en: [http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2015/04/Lobbying_web.pdf]

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2016). *Transparency and corruption: a role in mega trade deals*. WORKING PAPER 2/2016. Recuperado en: [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/working_paper_2_2016_transparency_and_corruption_a_role_in_mega_trade_deals]

Artículos de prensa y blogs:

ATTAC ESPAÑA (2015). *Farmacéuticas y financieras las que más presionan sobre las negociaciones del TTIP*. Recuperado en: [<http://www.attac.es/2015/07/16/farmaceticas-y-financieras-las-que-mas-presionan-sobre-las-negociaciones-del-ttip/>]

CANCELA, E. (2015a). *Las dos caras del lobby en el TTIP*. La Marea. Recuperado en: [<http://www.lamarea.com/2015/02/19/las-dos-caras-del-lobby-en-el-ttip/>]

CANCELA, E. (2015b). *¿Qué lobbies manejan los hilos del TTIP?* La Marea. Recuperado en: [<http://www.lamarea.com/2015/02/05/que-lobbies-manejan-en-secreto-los-hilos-del-ttip/>]

CORDOBÉS, A.I. (2015). *El número de 'lobbies' de EEUU y la UE se dispara en plena negociación del TTIP*. Cuarto Poder. Recuperado en: [<https://www.cuartopoder.es/invitados/2015/07/17/los-lobbies-de-eeuu-y-la-ue-se-disparan-en-plena-negociacion-del-ttip/5842>]

EL BOLETÍN (2016). *Greenpeace pide a los políticos que enfrenten el TTIP sin ser "marionetas" de los lobbies*. Recuperado en: [<http://www.elboletin.com/nacional/133818/greenpeace-ttip-marionetas-lobbies-politicos.html>]

JAIME MAESTRE, R. (2 de mayo de 2016). TTIP, el acuerdo de libre comercio más polémico de la historia [Mensaje en un blog]. El Blog del Salmón. Recuperado en: [<http://www.elblogsalmon.com/economia/ttip-el-acuerdo-de-libre-comercio-mas-polemico-de-la-historia>]

LUNDY, D. Y HOEDEMAN, O. (2016). *Lobbies en la Unión Europea, ¿quién está al mando?* Ahora Semanal. Recuperado en: [<https://www.ahorasemanal.es/lobbies-en-la-union-europea,-quien-esta-al-mando>]

Páginas web de instituciones oficiales:

Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/index_es.htm]

In focus: TTIP – [<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>]

Consejo Europeo: [<http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/>]

Consejo de la Unión Europea: [<http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/>]

Páginas web de organizaciones:

Corporate Europe Observatory: [<https://corporateeurope.org/>]

No al TTIP: [<http://www.noalttip.org/>]

Transparencia Internacional: [<https://www.transparency.org/>]